

中国における環境政策の新たな展開

—環境モデル都市 張家港市の事例を中心に—

深 町 和 美

中国では、1978年以来、計画経済から市場経済への移行が進められた。市場経済の導入は中国经济の活性化をもたらし、20年余りにわたって10%の平均成長率を達成したが、成長の原動力となった郷鎮企業¹⁾、民営企業²⁾の興隆は、一方で急激な環境の悪化を招いた。また、都市化の急速な進行や中国の人々の生活水準が大幅に向上していく中で、環境問題の現状は、産業に起因する環境破壊に加え、「白色汚染」³⁾や「囲城」⁴⁾など、生活そのものに起因する汚染の問題が農村部も含めて全国範囲に拡散しており、事態はより複雑で深刻なものとなっている。

さらに、13億の人口を抱え、高度成長を続ける中国は、エネルギーや水をめぐる問題を解決するための巨大プロジェクトの企画、実行を積極的に推進しており、それによる生態環境の破壊やその他さまざまな環境への影響、人権の見地などから非常に問題視されている。酸性雨、砂漠化、CO₂排出、海洋汚染、黄砂現象などは、中国国内の公害、環境問題の枠組を超え、地球環境問題として対応しなければならない状況に至っている。

中国の環境をめぐる現状を理解し、その行方を展望する上で、以下の2つの視点が重要である。一つは、市場経済移行に伴う経済構造、社会構造など全体の変化と併せて、マクロ的な視点を意識しながら中国の環境問題を研究することである。環境問題が単独で存在し、解決されるものではないことは、本論文で研究対象とした張家港市の例が示唆する結論でもある。もう一つは、

地域への視点である。中国は、広大な国土を有し、地理的環境、経済の格差も大きい。とりわけ、市場経済移行で地方への分権化が進展し、環境政策とその実施の状況においても、以前のように一概に中央主導型として把握することはできなくなっている。自治体レベルの環境政策の展開を対象とした新たな研究視点を提供したい。

本論文では、以上の問題意識に基づいて、市場経済移行に伴って生じた中国環境政策の新たな変化に着目し、中国最初の環境モデル都市となった江蘇省張家港市を取り上げる。張家港市が環境先進自治体としてどのような環境政策を展開したか、さらに自治体レベルでなぜそうした取組みを展開することができたのか、その背景、要因を明らかにすることを研究の目的とする。

中国では、環境問題の解決は国策として位置付けられ、「三同歩」制度⁵⁾によってその地位が保障されている。環境保全のための機構、制度と法が1980年代を通じて整備されたが、1990年代半ばにおいても環境の状況は“依然として悪化している”として懸念された。

こうした問題への既存研究では、李志東（李，1999）が「環境保護システム」⁶⁾の問題を指摘しており、大塚（大塚，2002.a: 2002b）は、環境政策の実施段階における行政システムの問題について具体的な検証を行なっている。ここでは、政策実施の現場としての地方（地域）の問題が、環境政策を機能しにくくする原因を生じていることに注目したい。

中国において環境政策の実施は、第9次五ヵ年計画（1996—2000年）における「十五小企業」⁷⁾を対象とした汚染企業の取締りや、第10次五ヵ年計画（2001—2005年）における「3. 3. 2. 1. 1」重点プロジェクト⁸⁾の状況から伺えるように、基本的に中央主導型で行われてきた。本来、環境問題は、地域の問題として自覚されなければならない。政策主体も地域に置かれるべきであろう。本論文では、環境問題の提起とその解決が中央主導型で進められてきていることに重要な論点が潜んでいると考える。

1990年代は、全国的に見ると環境汚染が深刻化し、市場経済移行の矛盾が表面化した。その一方で、市場経済は新たな段階を迎え、環境政策にも注目すべき変化の兆しが見えた時期でもある。即ち、1980年代から始まる開放政策と経済政策の経過で地方への分権化が進んだ結果、中央指導型の政策システムに依存せず、独自の環境政策を展開して環境改善の効果を上げる環境先進自治体が出現した。

張家港市、大連市、深セン市などの都市では、経済構造と産業構造の転換に併せて、地域レベルで積極的に環境政策を展開し、経済発展と環境保全を両立させる新たな発展モデルを創り出した。こうした都市の出現は、国家の環境政策にも影響を与え、新たな制度としての「環境モデル都市制度」が誕生した⁹⁾。

張家港市の環境政策と環境改善の効果は、秦振華¹⁰⁾ 市政（1992年～）の前で大きく変化した。秦振華以前では、地域の環境政策というより中央政府の環境方針を忠実に実施することが政策の目標であった。この段階の環境政策は県レベルとしては先進的なものであったが、1987年と1988年に2度の重大な水源汚染事件が発生するなど、改善の状況は不十分であったと推測できる。

1992年以降、秦振華のリーダーシップの下で、「3つの1」¹¹⁾の政策により、地域行政の各部門に環境改善への共通認識を持たせ、直接規制を厳格に行う一方で、環境投資を増大して、地域の環境インフラ建設を積極的に進めた。さらに住民参加を含め、環境問題に取り組む主体の多元化を意識的に展開している。短期間で環境改善の効果を上げ、1996年、国家によって初めての環境モデル都市として承認された。

本論文では、張家港市の1992年以降の環境政策を検討する中で、政策の実施における投資の規模が全く異なっている点に着目した。

張家港市の環境改善は、環境政策のみの単独で実現されたのではなく、環境政策の推進を可能にした要因との好循環によって達成された、という仮説

を立てて展開を試みた。ここでは、環境政策の推進を可能にした要因として、①郷鎮企業の効率化による急速な経済発展、②外向型経済の展開、③小城鎮の発達、④地域に密着した人的資源、⑤リーダーシップと張家港精神、の5つを提示した。

張家港市は、市の経済を支える郷鎮企業の競争力を高める積極的な戦略として、汚染防止や環境改善を行っている。つまり、環境改善への投資は、同時に技術革新や新製品開発のための設備投資としての意味を持ち、これに大規模に資金を投入することで、企業と地域の競争力を強力に高めた。また、企業の効率化が、経済効果と同時に汚染処理の効率も高めるというように、環境改善と経済効果を積極的な発想で組み合わせている。このように地域の経済成長と環境政策との好循環を創り出した。

張家港市では、地域レベルで積極的に外向型経済を展開することによって得られた豊かな地方財政をもとに、それまでの工業汚染源を対象とする限定的な環境政策が、小城鎮をはじめ、都市と農村の環境・社会インフラの整備に力を入れ、環境の総合的な改善を目指す方向へと変化していった。

秦振華でのリーダーシップの下、環境政策と経済発展の両立が全市で一丸となって進められ、郷鎮企業の成長と外向型経済の発展、小城鎮¹²⁾の発達など地域の経済成長と環境政策との間に好循環を創り出した。その結果として、張家港市は最初の環境モデル都市となることができたのである。

そしてこれらの要因は、市場経済移行とそれに伴う分権化、対外開放の進展という大環境を背景として生じた。

中国の環境政策をめぐる情況は、市場経済移行後のダイナミズムの中で、大きく変化しつつある。

張家港市が環境先進自治体へと変貌し、その取組みに対して国家によって最初の環境モデル都市として承認されていく過程、および環境モデル都市制度が成立する経緯は、中国の環境政策が「上からの政策」として、中央政府

から地方政府へと一方的に流れていくのではなく、地方政府レベルの実験を汲み上げて制度化するというフィードバック的な流れが存在することを示す事例となる。

また、環境モデル都市制度は、中国における環境政策の中で地方分権的なアプローチを意識し、地方政府に環境政策のインセンティブを与えようとした点で画期的な制度であり、引続き今後の展開に注目していきたい。

注：

- 1) 一般に、農村部に立地する中小企業を指す。
- 2) 一般には、主として個人経営の企業を指す。
- 3) 農業用ビニールシートやビニール製の買い物袋、ポリトレーなどプラスチック製のゴミが市街地、鉄道沿線、農村地域まで広範囲に散乱している状況を指す。
- 4) 都市部においてゴミが未処理のまま郊外に放棄されている状況を、都市がゴミに囲まれるという言葉で表現したもの。
- 5) 「三同步」制度とは、「経済発展、都市・地域発展と環境発展は、同じ段階で企画し、同じ段階で実施し、同じ段階で発展されなければならない（将蔣秀譜、鄭蔣秀譜才棧廠秀譜勳捐化号皿、捐化糞仏、捐化窟婢、糞①将蔣井吩、芙氏井吩、棧廠井吩議由匯）」ということであり、経済利益、社会利益、環境利益の調和と統一を目指すものである。
- 6) 「直接システム」とは、理念、戦略、位置、法体系、政策、基本制度、行政組織、紛争処理などであり、「間接システム」とは、環境意識の低さ、法律意識の低さ、トップダウン式の行政手法などのことである。
- 7) 2000年までに環境汚染と生態系破壊の激化の趨勢を基本的に制御し、一部の都市、地域の環境の質を向上させるという目標を実現するために、全国規模で製紙工場や製革工場など深刻な環境汚染や健康被害を引き起こしている15業種の小規模工場（いわゆる、十五小企業）に対する取締り、設備の閉鎖、生産の停止を地方政府及び各企業に求めた。
- 8) 「3. 3. 2. 1. 1」重点プロジェクトとは、第10次五ヵ年計画において、重点地域に対する環境改善の国家プロジェクトであり、数字は重点地域を示す。3. 3. は三河三湖のこと。三河とは淮河・海河・遼河であり、三湖とは太湖・巢湖・ Dian池を指す。2. は酸性雨規制区とSO₂規制区、1. 1 は一市一海、つまり北京市、渤海湾のこと。この地域の中で429の重点プロジェクトを企画する。
- 9) 「環境モデル都市制度」は、社会経済、環境質量、環境インフラ、環境管理の4つの分野にわたって具体的な指標を決め、環境と経済の調和的な発展を目指すもので、2001年までに20余りの都市が国家の承認を受けている。詳しくは、本論文の第2章で述べ

る。張家港市は、他市に先駆けて1996年7月に全国初の環境モデル都市の承認を受けたが、1997年1月15日に北京で開催された正式の式典で大連市などとともに改めて承認されており、一般には1997年の環境モデル都市に含まれている。張家港市はこの中では特に「首家全国環境模範城市（全国初環境モデル都市）」という名称で差別化されている。

- 10) 秦振華は、1992年～1999年まで張家港市の書記長を担当した。本論文で対象とした環境モデル都市は、秦振華市政の下で実現されたものである。
- 11) 張家港市市委員会は、1993年下半年に『環境保全事業をさらに強化することについての見解（関于進一步加強環境保護工作的意見）』を発表し、環境保全における「3つの1」、即ち、トップが自ら全ての責任を負い、建設プロジェクトでは環境アセスメントを第1に優先させ、先進組織の選定には環境保全の状況を第1の条件とする方針を提示した。
- 12) 小城鎮は、中国の鎮政府の所在地で、農村地域の政治、経済、文化の中心地であり、郷鎮企業が集中的に立地する地域でもある。張家港市は、小城鎮が全国で最も発達する地域で、2001年末現在で20の鎮が存在している。1995年の段階で、張家港市の全市企業の80%以上は郷鎮企業である。